GOVERNANÇA E QUALIDADE DOS GASTOS NOS DESASTRES:

Novo Coronavírus, Antigas Vulnerabilidades e Altos Riscos[1]

Marcos Paulo Rodrigues Montenegro[2]
Escola de Contas e Gestão (ECG)
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE RJ)

Introdução

A Pandemia do Novo Coronavírus ou Covid-19 faz recordar a Gripe Hespanhola, de 1918, que ainda se escrevia com "H".

Conforme a Classificação e Codificação Brasileira dos Desastres (COBRADE)[3], ambas são doenças infeciosas virais (código: 1.5.1.1.0) que costumam ceifar vidas e causar danos, sobretudo entre os mais necessitados. Dessa forma, vulnerabilidades novas e antigas se apresentam. Desigualdades sociais como pobreza, habitação e saúde são quadros crônicos que se agudizam. E grassam as econômicas como insegurança jurídica e queda de receita (de cidadãos e do Estado) que implicam falta de recursos para adoção de políticas públicas tempestivas. Essas vulnerabilidades se retroalimentam, produzindo novas e demonstrando as fragilidades da governança pública.

A própria norma conceitua o desastre como evento adverso que ocorre em cenário vulnerável exposto à ameaça, causando danos e prejuízos (BRASIL, 2016). Este regramento legal também esclarece que o risco do desastre é o potencial de ocorrência de tal evento onde existam vulnerabilidades.

Neste sentido, deve-se acentuar que o risco e a percepção do risco são resultados de construções sociais, apresentando dimensões físicas, subjetivas

[1] Agradecimento à gentileza do Professor Doutor Tharcisio Cotta Fontainha cuja revisão e comentários contribuíram para a versão preliminar deste texto.

[2] Auditor de Controle Externo (TCE RJ); Professor e Pesquisador-Coordenador na linha de Governança e Desastres (ECG); Mestre em Administração Pública (EBAPE-FGV/RJ); Doutorando em Engenharia de Produção (COPPE-UFRJ). E-mail: marcospr@tce.rj.gov.br.

[3] COBRADE. Disponível em: https://www.bombeiros.go.gov.br/wp-content/uploads/2012/06/1.-Codificação-e-Classificação-Brasileira-de-Desastres-COBRADE2.pdf . Acesso em 12.abr.2020.

e multidimensionais (KUHEN, 2009). E, diante de um ambiente repleto de vulnerabilidades, o comprometimento de tais construções sociais torna-se patente, influenciando fortemente o risco de desastres e sua percepção.

Com efeito, a ação governamental acaba por enfrentar riscos aumentados diante da sinergia de vulnerabilidades, frente à ameaça da Covid-19. E a percepção de tais riscos é vital ao planejamento estratégico, que deve ser bem coordenado e portar informações atualizadas para fortalecer a governança e respeitar o princípio da economicidade[4].

Destarte, o presente estudo constitui-se como pesquisa documental. Há o exame da base legal para o contexto de emergência que apresenta, como principais documentos, as Leis n.º 12.608/2012 e 13.979/2020.

Nesta trilha, o objetivo geral do estudo é reconhecer como a governança pública é afetada por novos arranjos de vulnerabilidades, diante da Covid-19. Seus objetivos específicos são: (i) assinalar impactos destes arranjos nas ações de resposta; (ii) identificar os riscos à atuação dos órgãos de controle para fiscalização dos gastos públicos, na atual crise.

De conceito polissêmico, uma crise comporta: surpresa, ameaça e tempo curto para resposta (HERMANN, 1972). A depender da forma como são gerenciados, desastres podem se transformar em crises (IPEA, 2020). A Pandemia da Covid-19 atingiu grau tal de complexidade (*wicked problem*) que contemplou todas as características assinaladas por Topper e Lagadec (2013). Estes autores tiveram como referência: a crise do furacão Katrina de 2005; a crise econômica de 2008 e o acidente nuclear em Fukushima de 2011. Constata-se que para lidar com tal magnitude de problemas, urge boa governança.

De acordo com o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), são funções da governança: a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f)

---

[4] Relacionada à qualidade do gasto público, a Economicidade é princípio que preza pela escolha mais vantajosa em licitações verificando, assim, solução mais eficiente e econômica. Mas é conceito que deve evoluir diante da velocidade nas mudanças das relações sociais e econômicas, notadamente, em situações disruptivas como aquelas causadas pelos desastres. Mormente, neste cenário de Pandemia da Covid-19.

auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

O mesmo documento estabelece quais são as funções da gestão: a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir a eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; e f) avaliar o desempenho e aprender.

O Banco Mundial (WORLD BANK, 2013) posiciona a gestão de modo a complementar à governança. Aquela implementa os programas estabelecidos, preocupada com o desempenho e manejo dos recursos (eficácia, eficiência e efetividade), enquanto a governança direciona, toma decisões, analisa e presta contas. Adiante, a Figura 1 demonstra a relação entre governança e gestão.

Figura 1: Relação entre Governança e Gestão.



Fonte: Referencial Básico de Governança (TCU, 2014).

Frise-se que o Decreto n.º 9.203/2017, para sua elaboração, utilizou como base este documento do TCU. Tal decreto assim conceitua a governança pública: *"conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade."*

No atual cenário de crise de liderança, o presente estudo examina os mecanismos de estratégia e controle que deveriam direcionar e monitorar a gestão de riscos dos desastres (GRD) para o enfrentamento da Covid-19.

Debate, metodologia e breves considerações teóricas

Esta análise ocorre pelas perspectivas da Governança Pública e da Gestão de Riscos dos Desastres (GRD), diante da Covid-19, dada a urgência da ação do Estado, demonstrando a transdisciplinaridade que o tema comporta. São utilizados itens da linha de pesquisa deste autor (Governança e Administração Pública) quanto à qualidade dos gastos públicos, ao lidar com desastres.

Há, neste estudo, abordagem teórica pelo exame de marco jurídico da GRD, da Covid-19 e dos impactos na governança, diante de vulnerabilidades. E é aplicada, uma vez que seleciona ações de resposta como Distanciamento Social (DC) e instalação e montagem de Hospitais de Campanha (HC), fiscalizando os recursos públicos aplicados. São abordagens que contribuem para mensurar o desempenho da ação governamental.

Trata-se de pesquisa documental que utiliza, como fontes, as leis n.º 12.608/2012 e 13.979/2020. São normas que delineiam o arcabouço de gestão de GRD, assim como os demais normativos regulamentadores que a elas se associam. A inspeção dos mencionados diplomas legais, comparando-os em dois planos, oferece caminhos para constatar ou não a solidez de um marco jurídico que ofereça segurança para a governança e para a qualidade dos gastos públicos, frente à Covid-19.

A comparação de primeiro plano utiliza-se do contexto histórico (que ensejou a criação de cada lei) e das respectivas e principais diretrizes estratégicas. Já a de segundo plano, relacionada às vulnerabilidades, considera: a coordenação político-institucional; a produção de dados e o acesso à informação; os *stakeholders* (atores pertinentes) necessários para cada problema público emergente; e o desempenho da ação pública a ser mensurada pelos parâmetros de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

A ação pública em questão é a reunião de duas ações de resposta para o enfrentamento do novo coronavírus: o distanciamento social (DC) e a instalação e montagem dos hospitais de campanha (HC).

Estas ações de resposta são implementadas com base nas referidas leis cotejadas, diante de antigas e novas vulnerabilidades, quer sejam econômicas

quer sejam sociais. Assim, a apreciação de DC e HC está refletida em Matriz Hipotética de Riscos à Qualidade da Governança e dos Gastos Públicos, que foi sugerida no intuito de atribuir pesos para apreciação das ações em curso.

Quanto ao normativos apresentam-se, em ordem cronológica: o Decreto n.º 7.616/2011 (BRASIL, 2011) que dispõe da declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN, a Lei n.º 12.608/2012 (BRASIL, 2012) que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Lei n.º 13.979/2020 (BRASIL, 2020) que, por sua vez, trata das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019.

Na inspeção comparativa de primeiro plano, quanto ao contexto histórico que ensejou a edição dos textos legais, constata-se identidade ante seus ambientes de comoção nacional. Enquanto a Lei n.º 12.608/2012 foi editada após certo período de observação dos danos provocados pelo desastre da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro em janeiro de 2011, a Lei n.º 13.979/2020 já reconhecia a potencial ameaça do novo coronavírus – em que pese ter efetuado seu registro como "surto", quando sua condição caminhava de uma epidemia para uma pandemia[5,6,7].

Pela inspeção de segundo plano, resgata-se o Decreto n.º 7.616/2011 para realizar o liame das principais diretrizes estratégicas dos diplomas legais.

Assim, comparando os arcabouços, há diferença que reside pelo lado formal do reconhecimento da emergência em saúde pública: nacional (epidemia) e internacional (pandemia). Esta categorização, dada a soberania entre os países, não deveria revolucionar toda uma estrutura de governança e gestão caso houvesse um adequado grau de planejamento.

---

[5] **Surto:** ocorre quando há o aumento repentino do número de casos de uma doença em uma região específica. Para ser considerado surto, o aumento de casos deve ser maior do que o esperado pelas autoridades.

[6] **Epidemia:** a epidemia se caracteriza quando um surto acontece em diversas regiões. Uma epidemia ao nível municipal acontece quando diversos bairros apresentam uma doença; a epidemia ao nível estadual acontece quando diversas cidades têm casos; e a epidemia nacional acontece quando há casos em diversas regiões do país.

[7] **Pandemia:** em uma escala de gravidade a pandemia ocorre quando, via Organização Mundial de Saúde (OMS), há registro do mesmo tipo de epidemia em diversos pontos dos continentes.

Em segundo plano comparativo, o novo regramento da Lei n.º 13.979/2020 e outros normativos - em que pese excepcional - não faz menção à Lei n.º 12.608/2012. Esta última desde antes apresentava, no que tange à coordenação político-institucional, a Política e o Sistema Nacionais de Proteção e Defesa Civil. E, em relação à produção e armazenamento de dados, já contava com o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID[8].

O Decreto n.º 7.616/2011, aparentemente, separa o desastre da situação epidemiológica (ambas passiveis de serem declaradas como ESPIN). Mas, de acordo com a COBRADE e com a IN n.º 02/2016, a Covid-19 é um desastre de nível III (isolamento de população e o alto número de óbitos), que suscita a decretação de Estado de Calamidade Pública - ECP.

O que se pretende, aqui, é alertar para a reflexão de que o Brasil já poderia e deveria - desde antes - ter desenvolvido e consolidado o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Poderia, assim, evitar vulnerabilidades dentro de outras vulnerabilidades como parece desenhar. A Lei n.º 13.979/2020 veio acompanhada de diversas medidas provisórias, decretos e decisões do STF que talvez nem precisassem existir. Poderia ter havido regulamentações, tratando a excepcionalidade do novo coronavírus, tendo como referência a Lei n.º 12.608/2012. Isso definiria o marco jurídico. Com efeito, haveria maior segurança para redução das incertezas tanto das ações de resposta como da fiscalização dos recursos públicos aplicados.

Dos cenários atuais aos possíveis: vulnerabilidades, ações de resposta e fiscalização dos recursos aplicados

Há um sólido pressuposto (ou triste constatação) para o enfrentamento do novo coronavírus: a escassez de leitos para o atendimento da população infectada. Neste sentido, as principais ações de resposta são: o distanciamento social e a instalação e montagem de hospitais de campanha. Estas ações, brevemente comentadas, são impactadas por antigas e novas vulnerabilidades.

Quanto ao Distanciamento Social, deve-se atentar para as dificuldades de sua implementação haja vista o histórico brasileiro de crônico déficit habitacional.

[8] O **Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID**, apresenta aba de informações acerca da Covid-19. Disponível em: https://s2id.mi.gov.br. Acesso em: 14.abr.2020.

Este é um problema que obriga a população mais pobre a residir em locais sem água para lavar as mãos e sem tratamento de esgoto. Há também a situação de coabitação, em que muitas pessoas ocupam um reduzido espaço de moradia. O distanciamento também faz reduzir a circulação de pessoas e, com isso, reduz-se o consumo de bens e serviços ou de mercadorias. Com efeito, trabalhadores informais, pequenos e médios empregadores (e seus empregados), estados e municípios ficam sem suas receitas. Cria-se então um dilema onde os mais pobres podem morrer ou pela Covid-19 ou de fome. Ante o exposto, a figura 2 ratifica como o passado parece ainda encontra lugar no atual cenário.

Figura 2: Distanciamento Social na Gripe Espanhola (1918).



Fonte: Jornal “A Careta”, n.º 542, de 09.10.1918 (apud GOULART, 2005).

No que tange à instalação e montagem dos Hospitais de Campanha, a “corrida” para aquisição de insumos e equipamentos de saúde ficam à mercê de preços chineses ou das poucas empresas nacionais para diversos artigos, como respiradores e equipamentos de proteção. Buscar a qualidade dos gastos públicos também convida a repensar as formas de fomento do mercado interno e a diversificação de fornecedores no mercado externo. O lado perverso é o aumento dos riscos de práticas corruptivas, uma vez que dificulta o exame da economicidade das contratações pelos órgãos de controle da administração pública. Acrescente-se que a precarização da saúde é história antiga e comprovada pela superlotação de hospitais bem antes da Covid-19 com as

clássicas epidemias de Dengue, Zika e Chikungunha - não resolvidas - que se associam, fortemente, com antigas vulnerabilidades ambientais e habitacionais.

Tais ações de resposta contam com as orientações da Lei n.º 12.608/2012, da IN n.º 02/2016 e das Notas Técnicas dos Tribunais de Contas (que comentam a Lei n.º 13.979/2020)[9]. Esse conjunto de normas permite a prefeitos e governadores declararem o ECP, com dois efeitos. O primeiro: por meio de decreto enviado ao respectivo Poder Legislativo, o ato recebe homologação do estado (conforme o caso) e reconhecimento pela esfera federal, que permite contratações temporárias por dispensas de licitação (com base no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/1993) e aportes de recursos estaduais e federais. No segundo efeito, os Poderes Legislativos ratificam projeto de lei estadual ou editam Decreto Legislativo para União (vide Mensagem n.º 93 de18.03.2020) e municípios. Assim, os Executivos podem descumprir os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 65: despesa com pessoal e dívida consolidada), provendo mais flexibilidade ao orçamento.

Em resumo: são mais vulnerabilidades que elevam os riscos deste desastre, intensificando as crises sanitária e econômica. Tal intensidade pode ser percebida pelos diferentes arranjos de vulnerabilidade, requerendo a identificação dos diferentes *stakeholders* para desenvolver um modelo de processos de resposta a desastres (FONTAINHA *et al*., 2017). Devem se organizar em redes, primando que a gestão seja adaptativa (diante do alto dinamismo) e de conhecimento (para que informações otimizadas não se percam). Em corolário, os órgãos de controle externo da administração devem pautar por uma economicidade colaborativa (MONTENEGRO, 2018) - quando do exame das contratações - para garantir a qualidade da aplicação dos recursos públicos, reduzindo práticas corruptivas notadamente em momentos de crise.

Por fim, segue Matriz Hipotética de Riscos à Qualidade da Governança e dos Gastos Públicos (Tabela 1) que resume o exposto nesta seção. A Matriz sugerida objetiva monitorar ações de resposta, nas perspectivas da governança e da aplicação dos recursos públicos.

---

[9] Vide Resolução Conjunta n.º 01/2020 dos Tribunais de Contas do Brasil. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUÇÃO-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf. Acessado em: 18.abr.2020

Tabela 1: Matriz Hipotética de Riscos à Qualidade da Governança e dos Gastos Públicos

COVID-19 (Ameaça)	Governança Pública – Legislação GRD e Legislação Covid-19			
Vulnerabilidades Antigas (A) e Novas (N) - *Sociais* e Econômicas (Transdiciplinaridade)	**Coordenação Político-Institucional (Estratégias)**	**Produção de Dados e Acesso à Informação**	***Stakeholders* por Problemas Públicos (colaboração)**	**Desempenho (equidade, economicidad e e eficiência)**
Pobreza extrema (A)	DS****/HC**	DS****/HC	DS****/HC**	DS/HC
Déficit Habitacional (A)	DS*****/HC	DS****/HC	DS****/HC**	DS/HC
Precarização da Saúde (A)	DS***/HC***	DS/HC**	DS**/HC****	DS/HC
Insegurança Jurídica (A)(N)	DS*/HC****	DS**/HC**	DS**/HC****	DS/HC
Queda da Receita (N)	DS**/HC**	DS/HC***	DS***/HC***	DS/HC
Instabilidade dos Preços (N)	DS/HC*****	DS/HC****	DS/HC******	DS/HC

Ações de Resposta: Distanciamento Social (DS) e Hospital de Campanha (HC)

Fonte: Elaborada pelo autor.

O monitoramento sugerido ocorreria após a atribuição de pesos às ações de resposta DS e HC, conforme a articulação dos parâmetros estabelecidos. Em virtude de os dados ainda não estarem disponíveis, a presente atribuição de pesos é – meramente - ilustrativa e intuitiva, sendo ponderada pelo quantitativo de símbolos “*asteriscos”* (*).

Recomendações

Para lidar com problemas públicos complexos (*wicked problems*) como é o caso da Covid-19, é fundamental um planejamento estratégico (de curto, médio e longo prazo), robusto, articulado com outros atores, contínuo e capaz de manter investimentos em políticas públicas transversais e seus efeitos benéficos. Se não há investimento, surge o risco de aprofundamento/fortalecimento de fatores que reproduzem sucessivas e sinérgicas vulnerabilidades, acentuando crises.

No caso da saúde, deve-se investir em prevenção com foco em atenção básica e média complexidade para desafogar as unidades hospitalares. Custariam menos vidas e seria mais eficiente. É de se notar a alta taxa de mortalidade, pelo novo coronavírus, no grupo de hipertensos, diabéticos e obesos.

Mas o cenário é de forte queda de receita, onde medidas fiscais e orçamentárias compensatórias são urgentes. As primeiras trazem o alívio do não cumprimento das metas fiscais. Por sua vez, as medidas orçamentárias propiciam abertura de créditos extraordinários, desde que sejam indicadas as

fontes de recursos. Nesta trilha, dado o comprometimento do fluxo financeiro de outras áreas como saúde, seria viável o remanejamento de recursos de fundos especiais de outros poderes que não estejam sendo utilizados. Neste sentido o gestor, que reconhece sua realidade orçamentária, negociaria com os outros poderes.

Aliás, em situações de calamidade pública, deveria estar previsto algo como um "*sequestro orçamentário automático*". Ele deveria ser motivado e permitido, após reconhecido pelas esferas competentes, conforme o regramento do ECP.

Com recursos disponíveis, as contratações públicas deveriam privilegiar a economia local, adquirindo produtos e serviços de pequenos e médios empresários. Além disso, as grandes empresas poderiam diversificar sua linha de produção para atender à forte demanda de equipamentos e produtos de primeira necessidade como máscaras, álcool em gel e ventiladores pulmonares.

Ressalte-se, por fim, que estas e outras ações ganhariam qualidade e capilaridade se os gestores de todas as esferas produzissem dados confiáveis, transformados em informações úteis. A tomada de decisão seria mais fundamentada e a transparência dos atos governamentais estaria assegurada.

Considerações Finais

Gerenciar riscos é tentar eliminar ou reduzir os danos reais - presente o dano potencial da ameaça - e as falhas ou fragilidades que espelham as vulnerabilidades. Com a Pandemia da Covid-19, no Brasil, pode-se observar como toda a governança é afetada por antigos e novos tipos de arranjos de vulnerabilidades que impactam as ações de resposta e aumentam o desperdício de dinheiro público. E isso abre perigoso caminho para as práticas corruptivas.

O presente estudo pretendeu estimular o debate quanto ao enfrentamento de vulnerabilidades transdisciplinares, em tempos de novo coronavírus. Há que se pensar em outra governança pública: dotada de coordenação político-institucional que equilibre autoridade hierárquica e cooperação em redes (e oportunos *stakeholders*), de estratégia de comunicação e de transparência. Com marco jurídico bem estabelecido, ela deve estar munida de dados bem

produzidos, armazenados e transformados em informações para subsidiar as tomadas de decisão adequadas ao combate de *wicked problems*, como o atual.

Apesar do momento crítico, deve-se recordar que não foram revogados os princípios aplicados à administração e às despesas públicas (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade). Assim, é necessário que o gestor justifique seus atos de maneira adequada e continuamente transparente, respeitando tais princípios.

Este gestor deve pensar em seu espaço e em ampla escala. Primando pelo bom senso, deve ser capaz de efetivamente liderar. Precisa ele, mantendo o espírito público, dialogar com diferentes instâncias federativas e outros setores essenciais, como poderes legislativo e judiciário, setores empresariais e aqueles pertencentes à sociedade civil. Desse modo, há aprendizado social e aprimoramento da gestão.

Urge, no Brasil, uma mudança cultural para o reforço ao diálogo e construção de confiança. E sob pena de receber rótulo de incompetência, fazendo ruir a legitimidade institucional, é preciso saber ouvir as populações mais vulneráveis: seja em instâncias deliberativas formais, seja em espaços públicos informais[10]. Coordenação estratégica, publicidade, transparência e participação social constituem-se como importantes ativos para enfrentar antigas vulnerabilidades e evitar as novas. Eles fortalecem a resiliência comunitária que é base legítima da governança e do controle social, notadamente, em momentos de crises.

---

[10] Antes do fechamento desta edição, o autor participou da reunião *on-line* (pelo aplicativo *zoom*) "Encontros Comunitários – Rocinha: o que juntos podemos fazer no combate ao coronavírus?". O evento virtual, de inciativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), do Instituto Científico e Tecnológico em Defesa Civil (ICTDEC) e da ONG Save the Children, teve duração de duas horas e contou com a participação de 35 pessoas dentre lideranças comunitárias, moradores e servidores públicos (promotores, profissionais de saúde e agentes da defesa civil). Esta experiência vivenciada pelo autor efetivamente consolida a importância de ouvir para aprender e, assim, fortalecer a governança pública.

Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia; **São Paulo em perspectiva**; 18(2): 17-26, 2004.

BRASIL. Decreto 7.616/2011. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS.

BRASIL. Lei n.º 12.608/2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa n.º 02/2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos.

BRASIL. Lei n.º 13.979/2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

BRASIL. Decreto n.º 9.203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

FONTAINHA, T. C. *et al*. **Public-Private-People Relationship Stakeholder Model for disaster and humanitarian operations**. International Journal of Disaster Risk Reduction; v. 22; jun; p. 371-86; 2017.

GOULART, A. da C. **Revisitando a espanhola:** a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v.12, n.1, p. 101-42, jan-abr; 2005.

HERMANN, C. F. **International crises:** insights from behavioral research; New York: Free Press, 1972.

IPEA. **Estratégias de Coordenação Governamental na Crise da Covid-19.** Nota Técnica n.º 32, Diest; abril, 2020.

KUHNEN, Ariane. Meio ambiente e vulnerabilidade a percepção ambiental de risco e o comporta- mento humano. **Revista Geografia,** Londrina, v. 18, n. 2, 2009.

MONTENEGRO, M.P.R. **Economicidade colaborativa:** uma arquitetura democrática para a contribuição de órgãos de controle externo na governança dos desastres**.** 2018. 105 f. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

TCU. **Referencial Básico de Governança:** Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública; 2ª versão, 2014.

TOPPER, B.; LAGADEC, P. Fractal crises: a new path for crisis theory and management. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 21, n. 1, p. 4-16, 2013.

UNISDR. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015** - *2030*. A CONF.224 CRP.1 da III Conferência Mundial das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres. 2015. Disponível em: http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf. Acesso em: 13.abr.2020.

WORLD BANK. Chapter 12. governance and management. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>. Acesso: 19.abr.2020.